

安华政策性农业保险市场失灵成因分析及启示

贾万军, 王硕 (长春工业大学, 吉林长春 130012)

摘要 采用简单抽样方法调查吉、辽、蒙、鲁、苏、京等6省区政策性农业保险制度运行情况, 研究安华保险公司供应的政策性农业保险存在市场失灵问题。辅以网上收集其他5家涉农保险公司(共保体)政策性农业保险运行资料, 推断出农业保险市场失灵是我国政策性农业保险市场共性问题, 其成因是: “私办公助、商业保险公司代行、窄范围、高保费、低标准、低理赔”等特征, “自上向下”供应的“准公共产品”难以满足广大农户的保险需求。提出了我国克服政策性农业保险市场失灵的对策: 建立健全农业保险法律; 构建“以国家专营为主的金字塔型”农业保险组织体系; 构建完善的财政支农体系; 建立农业巨灾专项风险基金。

关键词 政策性农业保险; 保险市场失灵; 准公共产品

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2014)11-03409-04

Causes Analysis and Revelation of Anhua Agricultural Policy Insurance Market Failure

JIA Wan-jun et al (Changchun University of Technology, Changchun, Jilin 130012)

Abstract Through simple sampling method, the paper examines policy agricultural insurance system operational experience, then studies the problem of agricultural policy insurance market failure of Anhua Insurance Company supplying. With 5 other agricultural insurance company (RAL) policy agricultural insurance operation data of online, what can we infer is that the agricultural insurance market failure is a common problem of policy agricultural insurance market of China. Its reason is: “the company is found by private, helped by the public and acted by Business Insurance Company. At the same time, the narrow range and high premium and low standard and low compensation are important features”. So supply of “top-down” quasi-public products can't meet the farmers' demand for insurance. The countermeasure overcoming agricultural policy insurance market failure: establish and perfect the agriculture insurance law; build a “Pyramid type” agricultural insurance organization system of the national franchise mainly; improve the financial support system; establish special risk fund of agricultural catastrophe.

Key words Agricultural policy insurance; Insurance market failure; Quasi-public products

为了调查6省区农民2012年购买安华政策性农业保险情况, 对长春工业大学来自吉、辽、蒙、鲁、苏、京等6省区农村籍大学生(家庭主业是农产品种植和牧业养殖)发放了400份调查问卷, 2012~2013学年寒假带回家中与家长一起回答, 2013年3月10日寒假结束时收回有效问卷391份。

统计结果如下: 有387家(98.97%)知道安华农业保险, 了解安华农业保险的作用和意义的家庭是117家(29.92%), 自愿购买安华农业保险的家庭是156家(39.89%), 受地方政府鼓励而购买安华农业保险的家庭是82家(20.97%), 村社负责人强制购买安华农业保险的家庭有106家(27.11%), 47户没有购买安华农业保险。

246户家庭(62.91%)认为保险费负担过重。131户(33.50%)认为政府补贴太少。297户(75.95%)认为保险赔偿过低。19户认为保险赔偿不及时。

在问及“您的庄稼或水产品或猪牛羊遭到损害时, 你会采取哪种方式分散损失”的问题时, 有277家(70.84%)回答“自己承担”或“听天由命”, 38家(9.71%)回答“靠国家救济”, 52家(13.29%)靠亲朋好友, 只有24家(6.13%)回答靠保险赔偿。

观察问卷的统计结果可以发现, 绝大多数农户知道有安

华农业政策性保险, 但是, 自愿购买者不多, 绝大多数家庭并没有把政策性农业保险当成农业生产损失的规避工具, 政策性农业保险机制没有深入到农民心中, 六省区农民保险意识普遍淡薄, 安华政策性农业保险并没有很好的市场。

安华政策性农业保险供需失衡, 吉、辽、蒙、鲁、苏、京等6省区政策性农业保险市场失灵。

1 安华农业政策性保险制度缺陷分析

政策性农业保险是以保险公司市场化经营为依托, 政府通过保费补贴、税收优惠等政策扶持保险公司开展农业保险业务, 政府通过补贴、损失赔偿等政策补偿种植(养殖)业农业经济组织因遭受自然灾害和意外事故造成的经济损失, 是一种直接物化成本保险。

1.1 专业监督管理机构缺失 政策性农业保险制度是一种财政转移支付制度。其功能: 一是依靠财政补贴降低农业生产成本, 提高农村经济组织收入水平, 提高农业生产利润水平, 平衡工农业之间利润差别, 缩小城乡居民收入差距; 二是依靠风险分散机制降低农业风险, 平衡工农业之间风险差别, 引导社会资本进入农业生产领域。因此, 政策性农业保险应该列入公共产品范畴, 应当由中央政府成立专门组织机构组织、发动、监管政策性农业保险制度的实施与运作^[1]。

但是, 安华保险公司在吉、辽、蒙、鲁、苏、京等6省区运行政策性农业保险制度时缺少国家层面的专业监督管理机构(虽然有保监会统一监管, 但是, 保监会重点监管商业保险机构)。只是6省区在省级政府层面成立推进农业保险工作委员会办公室(简称推委会), 组织、管理省区内政策性农业保险工作。

推委会的职责: 一是组织领导招投标工作; 二是代表政府与安华保险公司签署合作协议, 委托安华公司执行、管理、

基金项目 教育部春晖计划项目《创收环保型管理模式在吉林省农业产业化龙头企业的应用研究——以吉林德大有限公司为例(S2011027)》; 吉林省科技发展规划项目《吉林省新农村金融制度环境优化研究(吉科合20070618)》; 《政策性金融支持吉林省玉米产业发展问题研究(吉科合20100632)》; 《农业政策性金融与财政协调支持吉林省产粮大县农业发展对策研究(吉科合20120637)》的阶段研究成果。

作者简介 贾万军(1964-), 男, 吉林德惠人, 副教授, 硕士, 硕士生导师, 从事农村金融研究。

收稿日期 2014-03-15

专业化运作省区内政策性农业保险;三是代表政府与安华农业保险公司一起确定保险对象、保险范围、保费标准、理赔范围,以及政府对安华公司、农村经济组织的财政补偿标准;四是代表政府管理农业保险专用账户,发生保险责任赔付,双方按比例分摊赔款,政府部分的结余,留作地方政府农业风险基金,保险公司部分结余,按相关规定提取准备金;五是统筹、管理保险基金,当保险基金出现超赔时,由保险公司按超赔额的10%负责理赔,其余部分由各市(区)推委会负责统筹。

国家层面上的监督管理机构缺失,只能由省级政府层面上的推委会行使监督管理职能。推委会难以对本级地方政府实行有效监管。在政策性农业保险制度推行过程中,中央政府的财政补贴、地方政府的财政配套不可或缺,地方政府的财政配套直接影响本区域内保险补贴力度。但是,产粮大省都是财政穷省,出于财政能力的考虑,宁肯放弃中央的财政补贴,也不愿意全力推进政策性农业保险制度^[2-3]。

1.2 政策性农业保险运行机制缺乏法律保障 政策性农业保险旨在规避和分散农户农业种(养)植风险(自然灾害)和农业产业化龙头企业市场风险,救济受灾农户和受灾农业产业化龙头企业,促进农业经济组织收入稳定增长。但是,在政策性农业保险制度运行中,保户只有“先付费才能享受保险收益”,因此,政策性农业保险是一种准公共产品。准公共产品的供给,应该以政府为主导,以“财政手段与市场机制相配合”的方式通过农业保险公司“市场化运作”而实施,由此,政策性农业保险制度应该强调“政府与保险公司合作”^[4]。

我国是农业大国,也是风险频发的国家,弱质性特征尤为突出。因此,实行政策性农业保险制度事关农业发展,事关国计民生。因此,政策性农业保险制度的宗旨、运行机制、组织者职责、运行者职责以及“政府与保险公司合作机制”等应该充分法律化^[5]。

但是,非要式性的“合作协议”却充当安华保险公司在6个省区推进政策性农业保险制度的基础。仅靠“合作协议”约定各方的责权利;约定政策性农业保险的推进原则:政府推动、商业运作、节余滚存、风险共担;约定隐性强制保险条款,由政府 and 保险公司按照一定比例进行联办共保,对于不实行“联办共保”的地区,省财政不给予保费补贴^[6]。

1.3 私有的商业保险公司担当农业保险运营主体 政策性农业保险制度的特点是“低保费、高标准、高成本、高理赔”,这与商业保险公司营利目的相违背。中央政府对在高风险的农业领域“市场化运作”政策性农业保险业务的商业保险公司给予保费补贴和税收优惠,还不足以改变从事农业险的商业保险公司的“私人边际成本高于社会边际成本”的现状。必须动用财政专项资金补贴保险公司开展人工干预天气作业,降低农业保险机构保前作业成本;组建国有的、专业的农业再保险公司,分散从事农业险的商业保险公司的理赔风险^[7]。

安华农业保险公司是一家非国家出资设立的从事农业保险业务的商业保险公司。经中国保监会批准,安华农业保

险股份有限公司于2004年12月29日在成立,发起股东是吉林粮食集团有限公司等7家法人机构,注册资本金4.1亿元。在“政府推动+财政补贴+农民自愿”原则指导下,结合当地农业产业化发展特点,采用“公司+农户”模式推广政策性保险,由农户、企业、地方财政三方共同缴纳保险费。

在政策性农业保险运行中,虽然也规定中国财产再保险公司担当安华农业保险公司农业保险业务的再保险公司,但是,商业利益的驱使,中国财产再保险公司并不愿意承担“低费率的农业再保险业务”。难以转嫁风险,是安华政策性保险“高保费、低理赔”的主要成因。

2 安华农业政策性保险市场失灵成因分析

2.1 农业保险法律体系不健全 目前,我国农业保险法律体系还不是很健全,有关“政策性农业保险”条款散见于《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国保险法》、《农业保险条例2012年国务院629号令》中。《农业法》中仅有一款涉及农业保险问题。《保险法》主要规范保险公司的商业经营行为,对政策性农业保险制度并无具体规范,只有一条即第186条规定略有规定:国家支持发展为农业生产服务的保险事业,农业保险由法律、行政法规另行规定。《农业保险条例2012年国务院629号令》仅仅是对《农业法》和《保险法》涉及“政策性农业保险”个别条款的解释与细化。2013年8月15日,保监会下发了68号文件,也只是规范保监局和财产保险公司农业保险秩序^[8]。

没有健全的农业保险法律体系作保障,保险市场失灵在所难免。

2.2 “私办公助”的政策性农业保险“必然失灵” 农村准公共产品具有基础性、外溢性特征,因此,在供给中政府应发挥主导作用,也就是由国家出资设立专营机构专营,政府供给公共产品,设立财政账户独立核算^[9]。

但是,现行的农业政策性保险制度却是由“非国家出资设立的”商业保险机构——安华保险公司等六家机构(或共保体)代行,政府负责提供保险补贴,商业保险机构基本上是独立完成“风险评估、费率厘定、保险范围和理赔标准的确定、保险理赔”等保险作业。我国目前实施的政策性农业保险是典型的“私办公助”。

“私办公助”必然导致“商业保险机构寻租”,必然导致“窄范围、高保费、低标准、低理赔”,农户认购保险产品意愿下降,必然导致保险市场失灵。

2.3 “自上向下”供应的公共物品难以满足农民需求 全国性公共产品应由中央政府提供,地区性公共产品应由地方政府提供,社区性公共产品应由社区提供。“以中央、省两级政府为主导,辅以县级财政适当配套”供给政策性农业保险,凸显了政府在农业政策性保险供给过程中的主导作用。但是,我国公共物品供给实施“二元体制”,是典型的城市(工业)偏向型,农村(农业)公共物品主要由乡镇政府或农民自己负担供给。另外,中央——省市——地——县四级政府“利用政治权威进行财政集中”,乡镇政府没有财力为农民提供合意的公共物品^[10]。在确定农业保险范围、品种、对象、补贴

标准时,省级政府负责制定供给规划,致使我国政策性农业保险供给制度是典型的“自上向下”供应。

不符合“需求——供给”逻辑的“自上向下”供给的保险产品,难以满足农户需求,必然造成公共产品供给与需求失衡。

2.4 保险公司供给收益远远高于农户投保收益 公共财政理论认为,公共产品的最佳供给结构为消费者的边际支付意愿之和等于生产单位公共产品的边际成本。若二者不相等,或供给剩余,或需求剩余。

高风险业务,农户投保意愿强,保险公司经营意愿弱,需求大于供给。政府对经营农业险的保险公司给予财政补贴可以增加有效供给。

中等风险业务,农户有投保意愿,保险公司也有经营意愿,无需政府介入就可达到供需均衡。

低风险业务,农户投保意愿弱,保险公司经营意愿强,供给大于需求。政府强制性保险可以达到供需均衡^[11]。

目前,安华农业保险公司经营的农业保险产品将近 200 种。但是,属于政策性农业保险范围内的险种有三个:种植业保险、养殖业保险和少量特色农业保险。在种植业(养殖业)的主产区选择“农业生产禀赋素质较高”的优势区域为保险范围,选择种养殖文化先进的大粮品种为保险品种,而且实行“联办共保”,基本上没有“高风险业务”,都是“低风险业务”。农民对农业风险、土地特质等的认知优于保险公司,当保险费超过农民自己分散风险的成本时,农户丧失投保意愿。

在安华保险作业区域内,种植业农民保险费占收入比率为 9%~10%,养殖业保险费占比在 5%~15%,而理赔收入不足以补偿生产投入,农民买不起“高保费、低理赔”的保险产品^[12]。

据网上资料整理判断,“其他 5 家商业保险机构(或共保体)”政策性农业保险运行机制与安华政策性农业保险运行机制类似,政策性农业保险市场失灵表现相同,政策性农业保险市场失灵的成因也相近。

3 克服政策性农业保险市场失灵的对策

3.1 建立健全农业保险法律体系 西方发达国家在利用农业保险制度支持与保护农业发展的过程中,都有健全完整的法律体系。

我国要尽快制定和颁布《中华人民共和国农业保险法》。

3.1.1 对经营目的、性质、经营原则、推进机制、组织形式、承保范围、保险费率、保险责任以及相关机构对农业保险的监管等作出明确的规定。通过立法明确规定:农业保险保障水平、保障范围、运行方式、参与方式、经营主体资格、保险双方的权利义务、会计核算制度、基金筹集方式、财政补贴标准等^[13]。通过立法明确规定,对具有一定经营规模的农民实行强制保险;对达不到规模的农户,实行自愿保险。不参加政府农作物保险计划的农民不能得到政府其他福利计划,如农产品贷款计划、农产品价格补贴和保护计划等;必须购买巨灾保险,然后才能追加购买其他的保险^[14]。

3.1.2 对农业保险组织体系、农业保险专营机构的设置、职能、作业范围、作业内容、再保险等要有明确的规定。要明确中央农业保险专营机构的职责;担当开展农业保险业务的商业保险公司的再保险公司;统一厘定商业保险公司农业保险费率;拨付农业保险补贴。

3.2 构建完整的农业保险组织体系

3.2.1 美国等国家的政策性农业保险组织体系是政府主导型。美国、加拿大、瑞典、智利、墨西哥等国家的政策性农业保险组织体系是政府主导型:“国家政策性农业保险(再保险)机构——从事农业险的商业保险公司——农场主农业保险合作组织——农场”。中央政府出资组建国家独营的农作物保险公司,直接管理和经营政策性农业保险业务;中央政府出资组建国家政策性农业再保险公司,商业保险机构按较低保险费率对农场主农业保险合作组织承保,国家政策性农业再保险公司承担其赔付率差额。

3.2.2 日本政策性农业保险组织体系是“政府支持下的相互社模式”。日本政策性农业保险组织体系是:“中央政府农业再保险特别计划处+国家保险协会——都、道、府、县农业共济组合联合会——市、镇、村农业共济组合”。

“市、镇、村农业共济组合”是“不以赢利为目的的保险相互社”,直接面对“保险相互社”的社员开展农业保险。“都、道、府、县农业共济组合联合会”也是一个“不以赢利为目的的保险相互社”,其社员是“市、镇、村农业共济组合”。“都、道、府、县农业共济组合联合会”主要是接受“市、镇、村农业共济组合”的再保险业务。

“中央政府农业再保险特别计划处”和“国家保险协会”等机构,为“农业共济组合联合会”提供再保险。

中央政府在农业保险计划中的责任有三:一是通过农林省对农业保险进行监督和指导;二是通过中央政府农业再保险特别计划处和国家保险协会等机构,为农业共济组合联合会提供再保险;三是通过大藏省一般会会计给农业保险保费补贴和管理费补贴。

3.2.3 构建“以国家专营为主的金字塔型”政策性农业保险组织体系。借鉴美日等国的建设经验,我国应该建设以国家专营为主的金字塔型农业保险体系^[15]。

作为一种准公共产品,政策性农业保险应该纳入政府的职责范畴,政府应当成为政策性农业保险的经营主体。由中央政府出资发起组建中央农业保险专营机构(当运营资金不足时,可以以国家信用作担保面向国有金融机构发行金融债券筹集资金),制订政策性保险产品目录、指导性农业保险条款,各级政府财政资金补贴的范围、渠道、标准、方向、规模等,农业保险税种、税率及征缴方式^[16]。在省市县设立分支机构,代表中央政府协调保险公司与农民及政府各部门的关系,决定在所属行政区域内农业保险的模式、参与单位、组织体系、承保、赔付方案,在国家指导性条款的基础上确定具体的灾害种类、定损标准及保额、费率等。协调农业、水利、气象、土地、林业、财政等政府部门在政策性农业保险制度中的配合关系。明确农经、农技、农机、畜牧防疫等机构,在承保、

定损阶段应提供的技术保障种类和程度。明确农业产业化龙头企业与涉农保险公司在承保收费、赔款支付方面的合作方式、结算办法。

我国的政策性农业保险是由4家专业农险公司经营,截止2013年7月底,保监会又下发了13张农险经营牌照。开展农业保险业务的商业保险公司已经构成了开展农业保险的主渠道。

在构建“金字塔型”政策性农业保险体系的过程中,基层分支机构最为匮乏,应该大力发展保险经纪公司。保险经纪公司即充当政府保险顾问角色,又参与当地农险业务的方案设计,并协助政府部门招标。“保险经纪公司介入有助于解决保险公司与农户间由于信息不对称、不透明等产生的各类问题,一旦灾害发生,保险经纪人能够协助被保险人索赔与追偿。此外,目前国内不少保险经纪公司在风险分布、灾害统计等方面都有一定的数据积累,必要时还能为农业风险研究提供技术支撑^[17]。”

3.3 构建完善的财政支农体系

3.3.1 财政预算制度建设。首先提高农业保险补贴预算比例;第二适当调整财政支出结构,提高补贴农业保险给付标准;第三是调整补贴政策,设定新的“四项补贴”政策,即:农业保险保费补贴、粮食生产者直接补贴、农业生产机具补贴和良种补贴;第四,降低地方政府财政配套比例。

3.3.2 加大政府对农业保险的扶持力度。科学明确地核定政府财政补贴。首先要确定涉农保险公司农业保险业务范围,确定对农业保险业务的补贴范围,制订补贴规则;其次,将补贴与从事农业保险的保险公司天气干预工程结合起来;第三,提高对农业保险公司的补贴标准;第四是从税收政策方面对从事农业保险的保险公司给予优惠及支持。

3.3.3 政府对农业保险提供再保险支持。农业再保险的基本职能是分散农业保险人承担的风险责任。保险的目的在于分散风险,当保险人承担的风险过大,威胁到保险人自身的经营稳定时,保险人可以利用再保险方式,将风险在保险人间分散、转移。在我国农业风险频繁发生的情况下,农业再保险就显得更为重要。国外农业保险都以各种再保险组织进行分保。如,美国通过联邦农作物保险公司对参与农业保险的各种私营保险公司、联营保险公司和再保险公司提供再保险支持。日本则由都、道、府、县的共济组合联合会和中央政府为市、町、村的农业共济组合提供两级再保险。农业保险主管部门应制定农业再保险分保方案,分散农业保险经

营风险,支持农业保险业务稳健发展。

3.3.4 建立农业巨灾专项风险基金。巨灾专项风险基金是用于应付特大灾害发生而积累的专项基金,用于发生巨灾时的大额保险赔付。

农业巨灾保险基金建立对策:一是国家采取财政拨款方式建立专项基金;二是调整产粮大省支农资金预算安排,调整救灾款预算安排,建立专项资金,专款专用,充实后备;三是由国家建立的政策性农业保险机构发行债券筹集风险专项基金。

农业巨灾风险基金使用范围:大的自然灾害出现时农业保险公司超赔部分由农业巨灾风险基金赔付;人工干预天气工程;兴修水利设施;禽、畜、渔业传染病预防;农业灾害预警研究;农业风险预警研究等^[18]。

参考文献

- [1] 毕鹏,鄯海兰,李海伦.我国政策性农业保险问题研究[J].财经论坛,2013(3):130-131.
 - [2] 黄英君.我国农业保险发展的政府诱导机制研究[J].农业经济问题,2010(5):56-61.
 - [3] 张跃华,何文炯,施红.市场失灵,政策性农业保险与本土化模式[J].农业经济问题,2006(7):49-55.
 - [4] 孙访竹.发展我国政策性农业保险的问题及对策微探[J].商业现代化,2012(6):171.
 - [5] 陈德萍.国外农业保险经验借鉴与中国政策性农业保险制度完善[J].国际经贸探索,2012(6):88-95.
 - [6] 姚海明.我国农业保险制度建立与完善机制研究——以苏州市为例[J].农业经济问题,2012(11):49-54.
 - [7] 朱俊生,虞国柱.中国农业保险制度模式运行评价[J].中国农村经济,2009(3):14-19.
 - [8] 中国保监会关于进一步加强农业保险业务监管规范农业市场秩序的紧急通知[Z].2013.
 - [9] 李小萍.促进农村经济和谐发展的财政思考[J].财政研究,2009(5):75-78.
 - [10] 胡志平.农村公共品供给的财政模式:比较财政体制的分析[J].生产力研究,2009(15):29-31.
 - [11] 朱应雨.不同风险水平下农业保险供需主体的博弈分析[J].农业考察,2011(3):168-170.
 - [12] 孙继祥.山东农业保险发展困境与出路[J].山东经济战略研究,2006(9):54-56.
 - [13] 杨君岐,侯晓康,杨瑞琴.对于完善我国政策性农业保险体系的探讨[J].哈尔滨金融学院学报,2012(5):12-14.
 - [14] 朱红涛.健全我国农业保险制度的现实路径选择[J].中国集体经济,2009(1):15-16.
 - [15] 我国应建立有中国特色的政策性农业保险模式[EB/OL].(2006-02-15)http://www.zgny.com.cn/ifm/consultation/2006-2-15/90645.shtml.
 - [16] 保险机构争食农业保险市场[N].证券导报,2013-09-04.
 - [17] 易元保,国内保险机构争食农险市场情况研究解析[EB/OL].(2013-09-04)http://www.chinairm.com/news/20130904/125429424.html.
 - [18] 郑昌.我国应建立有中国特色的政策性农业保险模式[J].中国农垦学刊,2006(12):17-19.
- (上接第3400页)
- 往往会添加一些稳定剂如黄原胶或卡拉胶等,该研究还处在实验室阶段,重点放在原料的优化配比和产品品质的研究方面,没有在制作过程中添加任何的稳定剂,这不影响对产品的感官评定。
- 参考文献**
- [1] 金在久.板栗的化学成分及药理研究进展[J].山西医药杂志,2005,34(9):751-752.
 - [2] 徐同成,王文亮,刘洁,等.板栗制品开发现状及发展趋势[J].中国食物与营养,2011,17(8):17-19.
 - [3] 宗宪峰.酸奶的营养价值与功能[J].中国食物与营养,2008(9):60-61.
 - [4] 陈明之.板栗加工过程的护色技术研究[J].食品研究与开发,2006,27(5):28-29.
 - [5] 卫生部政策法规司.GB 19301-2010 食品安全国家标准生乳[S].北京:中国标准出版社,2010.
 - [6] 张成军.实验设计与数据处理[M].北京:化学工业出版社,2009:16-20.
 - [7] 张社会.发酵酸奶生产技术要点[J].中国乳业,2006(3):36.